

¿EXISTE UNA VERDADERA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA?

Federico Gutiérrez-Solana Salcedo

La Constitución española reconoce la autonomía universitaria como derecho social, para que las universidades alcancen eficazmente sus fines de servicio a la sociedad a través de la adecuada gestión del conocimiento. El panorama actual, universitario y social, revela grandes carencias para garantizar una verdadera autonomía universitaria que debe apoyarse, previamente, en una planificación del modelo de sociedad del conocimiento requerido para alcanzar autonomía social.

INTRODUCCIÓN: LAS PREGUNTAS

Ante la pregunta *¿Existe una autonomía universitaria en España?*, la respuesta debería ser simple y afirmativa ya que la autonomía universitaria, entendida como un verdadero valor y derecho social, está amparada por nuestra Constitución. En efecto, cuando esta protege los derechos fundamentales y las libertades públicas, en el artículo 27 dedicado a la educación, recoge: «*Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca*».

Así que la pregunta *¿Existe una verdadera autonomía universitaria en España?* es pertinente para tratar de entender si nos hemos sabido dotar, como sociedad, de la que necesitamos, de una *verdadera*, y por ello útil, autonomía universitaria.

Los derechos y libertades de una sociedad deben estar concebidos y desarrollados para garantizar su progreso en bienestar social. Las sociedades actuales deben ser autónomas en la elección de su modelo para garantizar su marco de bienestar y su crecimiento libres. Para poder alcanzar esta autonomía necesitan ser suficientemente competitivas a fin de no ser dependientes de otras.

El que una sociedad sea competitiva exige una planificación para ello, basada en la adecuada gestión de sus capacidades y, para ser sostenible, de su conocimiento. ¿Hemos hecho los deberes en esto? ¿Hemos sido capaces de ir construyendo para nuestra garantía una eficiente sociedad basada en el conocimiento? ¿Somos en consecuencia competitivos? ¿Qué papel juega en esta cadena la autonomía universitaria? ¿Tenemos lo que necesitamos?

EL MODELO DE COMPETITIVIDAD DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

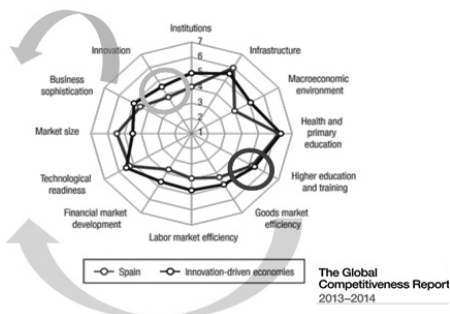
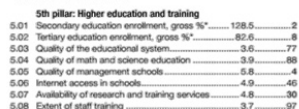
Tratando de buscar respuestas objetivas nos encontramos con que España no ocupa posiciones relevantes en el índice de competitividad, posición 36 a nivel global, para nada cercanas a las que deberían corresponder a su capacidad económica.

ESPAÑA

Nuestro problema:
INNOVACIÓN



Y MEJORAR LA EDUCACION
SUPERIOR



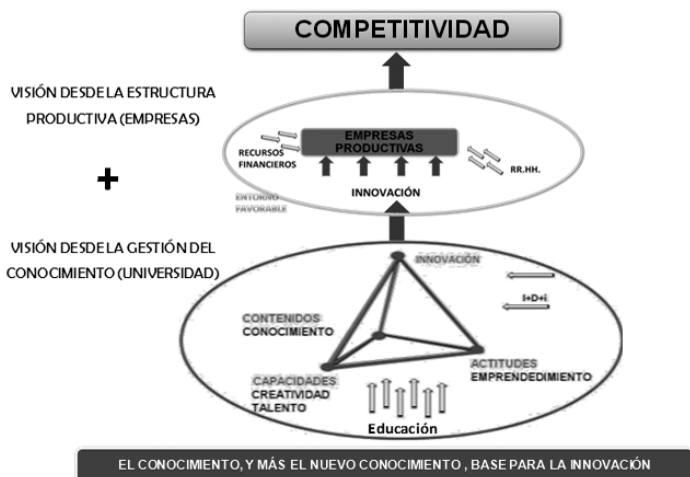
No hacen falta estas referencias externas para darnos cuenta de ello. Nuestro nivel de paro tras la crisis, cuyos valores, al menos, doblan la media de los países con los que nos agrupamos y comparamos, nos lo recuerda. No apostamos adecuadamente, cuando tuvimos recursos económicos, por un modelo social basado en conocimiento sino en valores especuladores; queríamos crecer deprisa sin pensar en si eso permitía crecer sosteniblemente y soportar dificultades serias. Con seguridad muchos de los enormes problemas políticos, sociales (inequidad, niveles de desempleo y pobreza) y morales (corrupción) con que nos encontramos derivan de la falta de modelo adecuado.

Pero volviendo al hilo conductor del índice de competitividad, como producción de bienes y servicios de un país con capacidad de competencia internacional y generación de crecimiento interno, el informe *The Global Competitiveness* sitúa nuestras mayores deficiencias en la innova-

ción, en aspectos como la inversión empresarial en I+D+i, la colaboración universidad-empresa o el apoyo gubernamental a la incorporación de alta tecnología, y en la educación superior y las prácticas formativas.

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Si para ser plenamente libres como sociedad necesitamos ser competitivos, y para ello tener una potente cultura innovadora y una educación de calidad, está claro que la autonomía universitaria debe establecerse para alcanzar los pilares que la garanticen: capacidad de generar conocimiento y transferirlo eficazmente a través de las personas; aprovechar al máximo las capacidades de creatividad y talento de las personas, y educar a estas con cultura emprendedora para que potencien sus capacidades en procesos siempre innovadores cualquiera que sea su posición profesional.



La sociedad, a través de los gobiernos que la representan, debe señalar a las universidades cuál es su responsabilidad a la vez que les ofrece su compromiso de apoyo y confianza. Así, se podrán crear las condiciones adecuadas para que el tejido empresarial encuentre la atmósfera innovadora propicia para incorporar recursos humanos y financieros que hagan competitivo el sistema social conjunto.

De todo lo anterior se establece la existencia de condicionantes relacionales entre administraciones, empresas y universidades, que, sustentadas en la confianza y la colaboración, deben permitir planificar una adecuada gestión del conocimiento en la que basar el crecimiento económico y social de todos. Y en este marco es donde cobra fuerza la necesaria autonomía universitaria, como la de los otros socios, para alcanzar la autonomía social, la libertad del conjunto.

No es pues de extrañar que en el documento *¿Tenemos la universidad pública que necesitamos?*, promovido en el marco del programa *Crecimiento Inteligente de PwC*, se establece la autonomía universitaria como aquella que le dé capacidad para alcanzar sus fines de servicio a la sociedad, con mejor investigación, más innovación y emprendimiento, con una gestión transparente de la funcionalidad educativa sin intromisiones y con libertad para la captación de estudiantes y profesorado en base al talento. En el mismo sentido, el informe de la CRUE *La universidad española en cifras 2012* pide apoyo a la funcionalidad universitaria para no derivar a posiciones irrelevantes de nuestro país en la senda del desarrollo marcado por el conocimiento, lo que conduciría a una pérdida de autonomía, no universitaria sino social.

Asimismo en la Carta de Río 2014, nacida del III Encuentro de Rectores Universia, con la participación de más de mil rectores de todos los continentes, se exige autonomía universitaria como garantía de la capacidad funcional de las universidades, necesaria para el desarrollo social. Así, establece que corresponde al Estado el respeto a la autonomía de las universidades y su adecuada financiación para garantizar la calidad de las enseñanzas en acuerdo con las necesidades sociales. Y vincula todo ello a la adaptación a nuevos esquemas, ligados a su irrenunciable autonomía, de organización, gobierno y financiación, pública y privada, que garanticen su eficaz funcionalidad.

Así pues, la autonomía universitaria nace de la necesidad social de gestionar eficazmente el conocimiento; del convencimiento, tras una planificación adecuada, de que las universidades son las instituciones-actoras clave para garantizarlo, y de la confianza de exigirles la funcionalidad responsable para ello, dotándolas del marco propicio para su desarrollo, con financiación adecuada y libertad de ejecución. Profundicemos en qué representa esta cadena de concatenaciones y cómo estamos en ella.

FUNCIONALIDAD Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIAS: CLAVES, CARENCIAS Y PROPUESTAS

Ya hemos visto la necesidad de mejorar la competitividad de España en el marco global y cómo esto pasa por mejorar la funcionalidad universitaria. Esto no es una singularidad española, el *Informe sobre el desarrollo mundial: Conocimiento para el desarrollo*, del Banco Mundial, evidencia que las universidades son claves en todos los pilares necesarios para el desarrollo social y, fundamentalmente, en aquellos

que representan tener una fuerte base de capital humano y un eficaz sistema de innovación. Precisamente aquellos que España necesita reforzar más para ser competitiva.

Aunque haya muchos modelos de universidades e instituciones educativas en los que apoyarse para crecer en la capacidad formativa de las personas, son las universidades de investigación, aquellas que abordan y practican la creación del conocimiento (investigación), junto con su transferencia en procesos formativos (educación) y aplicativos (innovación y desarrollo), las que desempeñan un papel fundamental en potenciar capital humano e innovación y, por tanto, competitividad y autonomía social, de forma engranada y sostenible.

Por ello el Banco Mundial, en su publicación *Construcción de sociedades de conocimiento*, establece que debe ser prioridad para los gobiernos el asegurar que parte de sus universidades estén en la vanguardia del desarrollo del conocimiento hasta garantizar su necesaria aportación al crecimiento social. Por tanto, dar la libertad y los medios de apoyo a las mismas para ofrecerles la oportunidad de que, a través de la eficiencia en la gestión de recursos humanos y materiales, y de sus capacidades, alcancen ese estatus.

Y ese estatus se caracteriza por tener:

- Capacidad de atraer talento, en estudiantes y profesorado, docente e investigador, con fuerte conectividad con el tejido productivo y de administración y servicios.
- Recursos abundantes obtenidos, por un lado, del apoyo público hasta valores umbrales capaces de garantizar una buena funcionalidad y, por otro, del adecuado uso de sus capacidades de generar conocimiento y de transferirlo en procesos formativos y de innovación y desarrollo.

- Capacidad de gobernanza eficiente, tanto hacia el interior con una gestión eficaz y transparente, como hacia el exterior con liderazgo y capacidad relacional basados en el compromiso y la responsabilidad social, y visión institucional estratégica.

Ofrecer a las universidades la oportunidad de tener este rol significa dotarlas de una legislación, como dice nuestra Constitución, que les permita alcanzarlo desde su propia capacidad de actuación, con autonomía: autonomía universitaria.

El análisis del informe citado, *¿Tenemos la universidad pública que necesitamos?*, concluye que la excesiva regulación existente en España dificulta la funcionalidad universitaria con la autonomía que las universidades necesitan, lo que exige un cambio de legislación basado en principios de confianza y responsabilidad. Las universidades necesitan reglas lo suficientemente flexibles que les permitan permanentemente establecer su aspiración en base a objetivos de necesidad social, decidir la mejor estrategia para conseguirlos y ejecutarla adecuadamente para volver a replantear cíclicamente la misma, aunque cambiante, situación.

Si esto que preconiza el informe es cierto, y hay una aceptación generalizada que lo es, desafortunadamente la respuesta a nuestra pregunta es: No. No existe una verdadera autonomía universitaria en España porque la legislación no es adecuada a la funcionalidad que requieren las universidades en su servicio a la sociedad.

Este panorama refrenda lo que los informes de la EUA, *University Autonomy in Europe*, que definen diferentes

indicadores para valorar la autonomía organizacional, la autonomía financiera, la autonomía sobre recursos humanos y la autonomía académica de las universidades, establecen para España, a la que sitúan en el puesto 24 de 28 países europeos analizados, con una valoración sobre 10, en orden respectivo, de 6, 4, 5 y 6 para las autonomías citadas.

Y el panorama se completa con que tampoco existe el marco de relaciones basadas en la confianza y la colaboración entre administraciones, empresas y universidades, desde el que planificar una adecuada gestión del conocimiento. Así que, en resumen, las reglas funcionales están ya prácticamente trazadas, fundamentalmente para el sistema universitario público; no se genera una financiación pública adecuada y no se fomentan y posibilitan otras con acciones catalizadoras, y tampoco hay, a nivel empresarial, una cultura innovadora exigente que demande mejores relaciones y coordinación en busca de mayor competitividad, ni, por tanto, de inversión para ello.

En este sentido, la comisión de expertos internacionales, que, a propuesta del gobierno de España, emitió en 2011 el informe *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*, daba valor a esa necesidad de adecuar la autonomía universitaria a su funcionalidad y esta a las necesidades de crecimiento de la sociedad. Y concluía que si el gobierno seguía otorgando un estrecho margen de maniobra a las universidades no habría camino, oportunidad, hacia la excelencia. Hacía, finalmente, un llamamiento, no a las universidades, al país para que contribuyera a la mejora de la situación.

La mejora propuesta por los expertos internacionales requiere al sistema universitario alcanzar un equilibrio adecuado entre regulación, gobernanza y autonomía institucional. Equilibrio que debe propiciar la tercera característica de las previamente citadas para que las universidades alcancen una funcionalidad al máximo nivel.

En la primera de las características, a nivel institucional, y en lo concerniente a la capacidad de atraer profesorado de máximo talento, el informe denuncia el margen estrecho en que se mueven las universidades españolas. Como un ejemplo de sus propuestas de mejora mostraban la oportunidad que tenía el sistema español por tener un tercio de su profesorado en edad de jubilación durante esta década, lo que permitiría un proceso de renovación bajo premisas de atracción de doctores con experiencia internacional y calidad contrastada. Todos sabemos que, lejos de ello, la oportunidad se ha perdido por la falta de visión ministerial al asumir también para las universidades la imposición de una tasa de reposición del 10%, sin ningún análisis compartido sobre sus consecuencias y únicamente por principios presupuestarios y de reducción de una financiación ya de por sí insuficiente. No solo eso, la sociedad española ha perdido la inversión realizada en la formación de todos aquellos investigadores que, aunque capaces de rentabilizarla con la puesta al servicio del sistema español de su conocimiento y experiencia, han abandonado nuestro país atraídos por otras universidades.

La propuesta de oportunidad señalada y no aprovechada y la actuación realizada por decreto, en conjunto, evidencian lo que señalaban los expertos como amenaza: la de regular más

sobre un sistema sobresaturado de regulación. Ante la necesidad de flexibilidad y confianza se ha ejercido control, desconfianza y falta de visión social estratégica. El llamamiento hecho a todos los actores, al país, se ha visto que era necesario pues nos falta sentido del valor social de las universidades. Esta falta de sentido del valor de las universidades les hizo recomendar una serie de acciones que sería deseable releer hasta que seamos conscientes de su necesidad absoluta.

Otros expertos, en este caso nacionales, en su informe de 2013 al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*, también inciden en la autonomía universitaria a través de la funcionalidad de sus actividades y responsabilidad social. Y comienzan recordando que la universidad debe estar al servicio de la sociedad. Sin duda esta apreciación, como se ha argumentado al principio de este artículo, es el fundamento del derecho de las universidades a su autonomía.

También sugieren que sea cada universidad la que, en el ejercicio de su autonomía, junto con el gobierno de la sociedad de su entorno, a la que se debe y de la que depende, elijan su modelo de participación en la gestión del conocimiento, sea como universidad investigadora o con otros modelos, reiterando la necesidad de planificación previa. Planificación que requiere el establecimiento de garantías de financiación y obligación de rendición de cuentas. Todos ellos conceptos claves ligados a una verdadera autonomía universitaria.

El informe recoge recomendaciones sobre el modelo de gobierno y gestión de las universidades, a las que dedica un capítulo entero tras establecer que se hacen desde el

respeto a la autonomía universitaria. Estando de acuerdo en los principios generales en que se basan sus recomendaciones (transparencia en la gestión y rendición de cuentas, mejora en flexibilidad de la gestión, mayor profesionalización, autonomía financiera) para potenciar el desarrollo de iniciativas propias de cada universidad, las mismas deben quedarse en reflexiones a tener en cuenta frente a otras posibles soluciones y no dar soporte a más regulación sobre lo ya sobre regulado, ya que esto no ofrecería soluciones generadas desde principios de conocimiento y confianza mutua entre universidades y representantes gubernamentales.

El informe recomienda una mayor autonomía financiera, y también en la gestión de los recursos humanos y en la gobernanza de las universidades. Esto significa potenciar la libertad de decisión de cada universidad para acceder a su modelo propio de posicionamiento frente a las tres características citadas que permiten acceder a ser una universidad de vanguardia, plenamente concienciada de su valor para la sociedad, capaz de generar un verdadero plan estratégico para ser funcionalmente más eficiente.

Un buen ejemplo de cómo hacerlo, se encuentra en el cuaderno de trabajo de Studia XXI sobre *Autonomía y competitividad de las universidades*, en el que se concluye que habrá que dotar a las universidades de más autonomía si se pretende mejorar su funcionalidad para mejorar a la sociedad, con una desregulación de la legislación estatal para ello.

Este es sin duda el camino a recorrer pero desde la premisa previa de la creación del marco de confianza y colaboración entre todos los actores sociales. Y aún queda tarea por hacer

para concienciar de ello, como demuestra otro cuaderno de Studia XXI, *Opiniones de los españoles sobre sus universidades: algunas perspectivas*, al ofrecer como resultados de una macroencuesta realizada al hilo de la Conferencia de Rectores Universia Río 2014 que son más los españoles que prefieren regulación fija en la gobernanza de las universidades y en la configuración del profesorado que los que entienden que esa debe ser tarea de cada universidad en el ejercicio de su autonomía. Pongámonos manos a la obra, preferiblemente todos aunque, sin falta, las universidades.

EN CONCLUSIÓN: EL ÓRDAGO, ¡A LA GRANDE!

Se ha establecido que la autonomía universitaria es el vehículo canalizador de la funcionalidad universitaria responsable de gestionar adecuadamente el conocimiento para sustentar el derecho de la sociedad en su conjunto de ser autónoma o, sin eufemismos, libre.

Como nos enseña la propia sociedad, desde la sabiduría popular, desde la experiencia, no tiene sentido jugar a la chica, autonomía universitaria, sino apostar todos juntos por la mayor: la autonomía social, el bienestar, la competitividad, la capacidad del desarrollo innovador, la adecuada gestión del conocimiento... Planificar nuestro modelo de sociedad y, no olvidemos, invertir por ello, al menos, como hacen los demás; no nos achiquemos, porque otros lo han entendido y corremos riesgo de que nos impongan aún más nuestro modelo. El viejo consejo del mus, pero en una partida en la que nos jugamos todo. ■